

wdk POSITION

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten“ (Sorgfaltspflichtengesetz)

Das Bekenntnis der deutschen Kautschukindustrie zur Einhaltung der Menschenrechte

Die Unternehmen der deutschen Kautschukindustrie haben sich bereits 2004 mit ihrer Nachhaltigkeits-Charta eine verbindliche Leitlinie für faires, verantwortungsvolles und ethisches Wirtschaften gegeben. Darin bekennen sie sich zu den Zielen nachhaltiger Entwicklung, basierend auf den umfassenden Prinzipien von Ökonomie, Ökologie und Sozialem. Sie erkennen in vollem Umfang an, dass alle an der Wertschöpfungskette Beteiligten gesellschaftliche Verantwortung übernehmen müssen, die ihren Ausdruck sowohl in gelebter Sozialpartnerschaft im Unternehmen als auch in der globalen Einhaltung der Menschenrechte findet. Dies beinhaltet auch die Sorgfaltspflicht, menschenrechtliche Risiken zu erkennen und entsprechend zu handeln.

Der eingebrachte Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz) schießt jedoch über das Ziel hinaus und muss aus Sicht der deutschen Kautschukindustrie in mehreren Punkten überarbeitet werden.

Die Verbesserungsvorschläge der deutschen Kautschukindustrie im Überblick

- Die angekündigte Beschränkung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auf unmittelbare Zulieferer wird in dem Gesetzesentwurf nicht konsequent umgesetzt, so dass die Pflichten der Unternehmen faktisch die gesamte Wertschöpfungskette betreffen können. Entsprechende Öffnungsklauseln mit Bezug zu mittelbaren Zulieferern oder anderen betroffenen Personen durch die wirtschaftliche Tätigkeit des Unternehmens oder in seiner Lieferkette sind daher zu streichen.
- In Einklang mit dem französischen Recht sollten KMU aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes noch deutlicher ausgenommen und dieser auf Unternehmen mit einer Mindestgröße von 5.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränkt werden.

- Die Bußgelder im Entwurf sind zu hoch. Der Katalog der bußgeldbewehrten Tatbestände ist zu weit gefasst und lässt bei deren Beschreibung die notwendige Rechtsklarheit vermissen. Insbesondere fehlt ein Standard für eine „richtige“ und „vollständige“ Risikoanalyse. Die Anforderungen des Gesetzgebers an deren Inhalt und Umfang bleiben unklar.
- Vor dem Hintergrund des langwierigen Abstimmungsprozesses zwischen den Ressorts sind die im Entwurf enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen für das BMAS zum Erlass weiterer Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates trotz des Erfordernisses des Einvernehmens mit dem BMWi zu streichen. Anderenfalls könnten auf die Weise Verschärfungen für die Unternehmen „durch die Hintertür“ eingeführt werden.
- Brancheninitiativen und -lösungen müssen in dem Sorgfaltspflichtengesetz anerkannt werden, um das Engagement der Unternehmen zu honorieren, die Erfahrungen zu nutzen und die Erfolge bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zu sichern.
- Im Interesse eines „Level Playing Fields“ zum Schutz der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen ist eine europäische Lösung vorzuzugswürdig, die das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz ersetzen sollte.
- Die Prozessstandschaft im Gesetz ist auf die Schutzgüter Leib und Leben zu beschränken.

Die Nachhaltigkeitsinitiativen der deutschen Kautschukindustrie

In den Produktionsprozessen der deutschen Kautschukindustrie werden Naturkautschuk und aus Erdöl gewonnene Synthesekautschuke verwendet. Beide Kautschuke haben ihre ganz speziellen Einsatzgebiete und lassen sich in Produkten nicht beliebig austauschen. Der bewusste und sparsame Verbrauch dieser wichtigen Rohstoffe spielt eine wichtige Rolle. Deshalb spielt der Gedanke der Nachhaltigkeit in der Branche eine große Rolle. Der wdk veröffentlicht Musterbeispiele für nachhaltige Projekte in seiner ständig aktualisierten Online-Dokumentation NACHHALTIG HANDELN. Zudem beteiligt sich eine steigende Zahl der Unternehmen an der Nachhaltigkeitsberichterstattung, bei der sie der wdk mit einem Leitfaden NACHHALTIG BERICHTEN unterstützt. Auch die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) durch die Unternehmen hat der Verband unterstützt.

Gleichzeitig sind die weltweit technisch und innovativ führenden Unternehmen der deutschen Kautschukindustrie auch frühzeitig auf globaler Ebene aktiv geworden. Hier fördert die Branche aktiv die Umstellung auf nachhaltigen Kautschukanbau in den Anbauländern. Bereits vor zehn Jahren hat die International Rubber Study Group (IRSG) eine „Sustainable Natural Rubber Initiative (SNR-i)“ gestartet und seit 2016 erfolgreich zu einer freiwilligen Stakeholder-Initiative weiterentwickelt. Heute steht SNR-i auf einem breiten Fundament: Ihr gehören namhafte Vereinigungen und Industrieunternehmen des Kautschuksektors an. Der wdk beteiligt sich auch als assoziiertes Mitglied an der 2018 gegründeten „Global Platform for Sustainable Natural Rubber“ (GPSNR), einem Zusammenschluss der wichtigsten Akteure des Naturkautschuksektors aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Diese Multi-Stakeholder-Plattform wird bis 2022 ein globales Zertifizierungssystem für Naturkautschuk unter Beachtung von Ökologie, Sozialem und Ökonomie starten. Solche und ähnliche, von den Unternehmen getragene Branchenlösungen müssen von einem Lieferkettengesetz im Rahmen von Prüfungen anerkannt werden.

Geltungsbereich des Lieferkettengesetzes auf Großunternehmen beschränken

KMU haben im Vergleich zu Großunternehmen wesentlich geringere Ressourcen. Um diesen Umstand Rechnung zu tragen, sollte der Geltungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes – in Anlehnung an das französische Recht – auf Unternehmen mit mindestens 5.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beschränkt werden. Mindestens muss jedoch auf die in § 1 Abs. 1 S. 2 vorgesehene Absenkung des Schwellenwerts von 3.000 auf 1.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum 1. Januar 2024 verzichtet werden.

Geltungsbereich auf unmittelbare Zulieferer konsequent beschränken

Das Lieferkettengesetz sollte ausschließlich menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für unmittelbare Zulieferer enthalten. Jedoch wird bereits in § 3 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 5 den Unternehmen eine Sorgfaltspflicht für die gesamte Lieferkette auferlegt. Laut Entwurfsbegründung beginnt die Lieferkette mit der Gewinnung der Rohstoffe und endet mit der Lieferung des Produktes an den Endkunden. Beispielhaft ist die Regelung des Risikomanagements: Die Risikoanalyse muss das Unternehmen nach § 5 Abs. 1 in seinem Geschäftsbereich und bei seinen unmittelbaren Zulieferern ermitteln. Dagegen soll das in § 4 geforderte Risikomanagement nicht nur die mittelbaren, sondern gleich alle erfassen, „die in sonstiger Weise von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens oder von Unternehmen in seinen Lieferketten in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein können“. Die Begründung stellt auch gleich klar, dass der Begriff der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ weit zu verstehen sei. Diese Gesetzessystematik ist nicht nachvollziehbar und führt zu Unsicherheit. Deswegen ist das Sorgfaltspflichtengesetz konsequent auf die unmittelbaren Zulieferer zu beschränken.

Außerdem sind Vereinfachungen für Zulieferer aus Lieferketten innerhalb der EU vorzusehen, um unnötige Doppelprüfungen zu vermeiden. So sollte eine Wesentlichkeitsprüfung oder eine Eigenerklärung zur erfolgten Sorgfaltspflicht-Prüfung durch Zulieferer mit Sitz innerhalb der EU den gesetzlichen Anforderungen genügen.

Mögliche Verschärfungen durch Ermächtigungsgrundlagen verhindern

Nach § 9 Abs. 4 wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ermächtigt, Näheres zu den Pflichten aus § 9 Abs. 3, wie etwa die anlassbezogene Erstellung und Umsetzung eines Konzepts zur Minimierung und Vermeidung der Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder umweltbezogenen Pflicht, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ohne Zustimmung des Bundesrats zu regeln. Eine vergleichbare Vorschrift findet sich in § 14 Abs. 2 mit Blick auf das Verfahren bei der risikobasierten Kontrolle nach §§ 14ff.

Hiermit wird die Gefahr einer jederzeitigen Verschärfung der Vorschriften begründet und bedeutet für die Unternehmen eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Diese Klauseln widersprechen dem Geist des innerhalb der Bundesregierung gefundenen Kompromisses und müssen ersatzlos gestrichen werden.

Buß- und Zwangsgeldregime dringend entschärfen

Die §§ 23ff enthalten Regelungen zu Zwangs- und Bußgeld, die dringend entschärft werden müssen. So liegt die Höhe des Zwangsgeldes nach § 23 bei maximal 50.000 Euro. Das entspricht der doppelten Höhe der Maximalsumme in § 11 VwVG und ist als vollkommen unangemessen abzulehnen. Gerade mit Blick auf KMU ist ein Zwangsgeld in einer Höhe von maximal 5.000 Euro angezeigt.

Völlig unberechenbar wird das Bußgeldregime im Referentenentwurf jedoch durch die Fülle der in § 24 Abs. 1 aufgezählten und nur vage beschriebenen Ordnungswidrigkeitentatbestände, die keine Sicherheit für rechtstreu Verhalten bieten. So liegt eine Ordnungswidrigkeit beispielsweise schon dann vor, wenn auch nur fahrlässig eine Risikoanalyse nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig durchführt (Nr. 2). Hier ist der Gesetzgeber gefordert, festzulegen, welche Anforderungen er an Umfang und Inhalt der Risikoanalyse stellt. Keinesfalls darf diese Definition nicht wirtschaftlich agierenden Dritten wie Zertifizierern überlassen werden. Auch der unbestimmte Rechtsbegriff „nicht rechtzeitig“ wird in acht Fällen tatbestandsbegründend verwendet. In dieser Allgemeinheit dürften die Bußgeldvorschriften gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 2 Abs. 2 GG verstoßen und müssen klarer gefasst sowie entschärft werden.

Beschränkung der Besonderen Prozessstandschaft auf die Rechtspositionen Leib und Leben

Die in § 11 begründete Besondere Prozessstandschaft greift bei Geltendmachung eines Verstoßes gegen den sehr umfangreichen Katalog von Rechtspositionen in § 2 Abs. 2. Dadurch besteht die Gefahr, dass Unternehmen in eine Vielzahl von Prozessen verwickelt werden könnten. Unabhängig von den Ausgängen der jeweiligen Verfahren wäre dies reputationsschädigend. Deshalb sollte die Besondere Prozessstandschaft in § 11 Abs. 1 auf die Rechtspositionen Leib und Leben beschränkt werden.

Europäische Lösung statt nationaler Alleingang

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Verpflichtung von Unternehmen ab einer bestimmten Größe, ihrer Verantwortung in der Lieferkette mit Blick auf die Achtung international anerkannter Menschenrechte besser nachzukommen. Dieses Ziel ließe sich auf europäischer Ebene wesentlich besser umsetzen als ein nationaler Alleingang, der die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen schon innerhalb der Europäischen Union beeinträchtigt. Deshalb sollte möglichst bald eine europäische Lösung ein deutsches Lieferkettengesetz ersetzen.

wdk

Frankfurt am Main, April 2021